

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.873/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2005 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 betreffende de meerwaardeneconomie gesloten tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap", heeft op 18 augustus 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het voorontwerp van ordonnantie dat om advies wordt voorgelegd, heeft als doel instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2005 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie, dat aansluit op een vorig samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 ⁽¹⁾, gewijzigd bij twee aanvullende samenwerkingsakkoorden van 15 augustus 2002 en 12 februari 2004.

Hoofdstuk 1 van het samenwerkingsakkoord bepaalt de algemene doelstellingen en het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Het begrip meerwaardeneconomie is gebaseerd op twee pijlers: de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen; de partijen verbinden zich ertoe de sociale economie te bevorderen en de synergie tussen deze economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren (artikel 1).

Hoofdstuk 2 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de partijen bij de overeenkomst, die kunnen worden samengevat als volgt:

- de nodige maatregelen nemen en middelen vrijmaken met het oog op de ontwikkeling van de twee pijlers van de meerwaardeneconomie (artikel 2);
- zowel kwantitatieve als kwalitatieve operationele doelstellingen vaststellen voor die twee pijlers (artikel 3);
- de federale, gewestelijke en gemeenschapsmaatregelen maximaal op elkaar afstemmen (artikel 4);
- onmiddellijk een Interministerieel Overlegcomité Meerwaardeneconomie oprichten, waarvan de samenstelling in het akkoord wordt vastgesteld (artikel 5);

⁽¹⁾ Goedgekeurd bij het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 december 2000.
Goedgekeurd bij de wet van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij het decreet van het Waalse Gewest van 18 juli 2001.
Goedgekeurd bij het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 8 oktober 2001.

- sociale-economie-initiatieven versterken en onder meer ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten (artikel 7);
- financiële middelen aanwenden voor het bereiken van die doelstellingen (art. 8 en 9).

Hoofdstuk 3 bevat de eigen verbintenissen van de federale Staat in verband met de uitvoering van het vorige samenwerkingsakkoord (artikel 11) en nieuwe verbintenissen, te weten:

- het creëren van een structureel overlegorgaan bevoegd om advies te verlenen met betrekking tot het federale beleid inzake sociale economie (artikel 12);
- het financieren van de activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar (artikel 13);
- het wijzigen van het statuut van de vennootschap met sociaal oogmerk (artikel 14);
- het aanpassen van de wetgeving en het oprichten van een steunpunt overheidsopdrachten (artikelen 15 en 16).

Hoofdstuk 4 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap ⁽²⁾, inzonderheid:

- het verder uitvoeren van de verbintenissen die zij hadden aangegaan in het vorige samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 (artikel 17);
- het garanderen van de continuïteit van de activiteitencoöperatieven na afloop van de opstartfase van één jaar (artikel 18);
- het zoeken naar een structurele oplossing voor de problematiek van de buurt- en nabijheidsdiensten (artikel 19);

⁽²⁾ In de Franse versie van het akkoord wordt in het opschrift van hoofdstuk 4 verkeerdelijk "et des Communautés" vermeld.

- het in elk gewest opstellen van een actieplan in elke regio ter ondersteuning en promotie van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (artikel 20).

Het samenwerkingsakkoord belast de Staatssecretaris voor Sociale Economie met het coördineren en het beheer ervan (artikel 22). Artikel 23 bepaalt: "Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2005".

VOORAFGAANDE OPMERKING

Talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord bevatten beginselverklaringen waarvan de reële juridische betekenis niet duidelijk is. De uiterst algemene aard van de verbintenissen die de partijen bij het samenwerkingsakkoord hebben aangegaan, alsmede de begrippen "sociale economie", "maatschappelijk verantwoord ondernemen" en "buurt-en nabijheidsdiensten", maakt het onderzoek van de tekst moeilijk, inzonderheid uit het oogpunt van de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Pas wanneer concrete maatregelen zullen worden genomen, zal blijken of er overschrijding van bevoegdheid is geweest.

BEVOEGDHEID VAN DE GEWESTWETGEVER

1. Het samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, die, wat haar territoriale bevoegdheidsgebied betreft, de bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefent inzake het tewerkstellingsbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Hieruit volgt dat de componenten van de gezamenlijk te ontwikkelen initiatieven, ondanks de zeer algemene en ruime omschrijving van het begrip meerwaardeneconomie die ook raakvlakken vertoont met de gemeenschapsbevoegdheden, en ondanks de verwijzing in het tweede lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord naar artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord zelf, naar mogelijk te nemen gemeenschapsmaatregelen, slechts betrekking kunnen hebben op de bevoegdheden van de federale overheid en van de gewesten.

.../...

2. In artikel 4 van het samenwerkingsakkoord dienen de woorden "en gemeenschaps" te vervallen. Het om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord heeft immers alleen betrekking op federale en gewestelijke aangelegenheden, en niet op gemeenschapsaangelegenheden.

Daaruit blijkt dat het samenwerkingsakkoord geen betrekking heeft op de gemeenschapsbevoegdheden waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie ⁽³⁾ inzake "de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming" (artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. Hoe het om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord en het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 "tussen de Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie" op elkaar aansluiten, is niet duidelijk.

In de memorie van toelichting van het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest (38.587/VR/V) wordt gepreciseerd dat "het samenwerkingsakkoord (...) de verlenging (is) van het Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie van 4 juli 2000 dat voor de periode van de vorige Vlaamse en Federale legislatuur werd afgesloten" en in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet (38.688/VR/V) : "Met het onderhavig samenwerkingsakkoord worden de inspanningen en engagementen, zoals geformuleerd in het Samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige gemeenschap inzake Sociale Economie, verder gezet".

⁽³⁾ De laatstgenoemde is overigens geen partij bij het samenwerkingsakkoord.

Evenzo preciseert de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord (dossier 38.634/VR/V) het volgende : "Un premier accord de coopération a été conclu de 2000 à 2004".

Het is evenwel zo dat:

- 1° de bepalingen van het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 betreffende de financiering, te weten de artikelen 8 en 9, alsmede artikel 11, weliswaar beperkt waren in de tijd, doch zulks geldt niet voor het akkoord in zijn geheel, dat dus blijkbaar niet vervallen is;
- 2° de artikelen 11 en 17 van het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord bepalen dat de partijen zich ertoe verbinden hun verbintenissen verder na te komen zoals ze worden vermeld in het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000, wat logischerwijze impliceert dat dit akkoord nog steeds gelding heeft.

Er zij tevens op gewezen dat het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord een groot aantal bepalingen bevat die voorkomen in het voormelde akkoord van 4 juli 2000, maar het laatstgenoemde niet opheft.

Conclusie is dan ook dat het samenwerkingsakkoord moet worden herzien om het verband met het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 klaar en duidelijk te bepalen.

2. Er wordt verwezen naar de opmerking onder punt 2 over de bevoegdheid van de gewestwetgever.

3. Artikel 7, § 8, van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

"De contracterende partijen verbinden zich ertoe het aantal activiteitencoöperatieën tot minimaal 1 per provincie uit te breiden. Een structurele erkenningsregeling voor de activiteitencoöperatieve zal worden uitgewerkt".

.../...

Artikel 13, § 1, van hetzelfde akkoord bepaalt:

"De federale Staat zal instaan voor de financiering van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord bedoelde activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar. De federale Staat overlegt met de respectievelijke deelstaat over de op te starten initiatieven".

Artikel 18 vult deze bepalingen aan als volgt:

"De gewesten en de Duitstalige Gemeenschap verbinden er zich toe om in het kader van hun bevoegdheden de voortzetting van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord beoogde activiteitencoöperatieven te garanderen na afloop van de in artikel 13, § 1, van hetzelfde samenwerkingsakkoord bedoelde periode van 1 jaar".

Het samenwerkingsakkoord omschrijft niet wat "activiteitencoöperatieven" zijn. Het gaat evenwel om rechtspersonen die passen in het meer algemene kader van de sociale economie, die in artikel 1, § 2, 1°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt omschreven als volgt:

"Sociale-economie-initiatieven en -bedrijven produceren goederen of leveren diensten die op de markt worden aangeboden, waarvoor een prijs wordt betaald en waarvoor een behoefte en cliënteel bestaat. Zij beogen continuïteit, rentabiliteit en duurzame ontwikkeling".

Deze beschrijving is die van een economische marktordening waarvan de economische actoren ondernemingen zijn. Welnu, het voormelde artikel 7, § 8, stelt weliswaar een algemeen oogmerk vast voor de partijen bij de overeenkomst, te weten ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten, doch artikel 13, § 1, belast uitsluitend de federale Staat met de financiering gedurende één jaar, dit wil zeggen gedurende de opstartfase van de activiteitencoöperatieven, waarbij de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap "in het kader van hun bevoegdheden" eerst na afloop van deze opstartperiode in actie treden.

De voormelde artikelen 13, § 1, en 18 stuiten op kritiek uit het oogpunt van de respectieve bevoegdheden van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten inzake economie. Krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten immers bevoegd voor het economisch beleid, wat ook steunmaatregelen inhoudt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen.

.../...

De bevoegdheid van de federale Staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of een bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een zodanige bestemming geregeld is in een samenwerkingsakkoord verandert hier in beginsel niets aan: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een onbevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁴⁾.

De federale Staat mag hoe dan ook geen mechanisme financieren dat een steunmaatregel vormt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen. Na de opstartfase mag de Duitstalige Gemeenschap dit evenmin overnemen in een aangelegenheid waarvoor ze niet bevoegd is.

Conclusie is dat artikel 13, § 1, dient te vervallen en artikel 17 dient te worden herzien om te voorkomen dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich schuldig zouden maken aan bevoegdheidsoverschrijding.

Ten slotte staat het overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan de Europese Commissie en niet aan de Lid-Staat te oordelen of er uiteindelijk al dan niet sprake is van steunmaatregelen in de zin van het EG-Verdrag en of die maatregelen bestaanbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Zelfs indien de Lid-Staat van oordeel was dat de geplande maatregelen bestaanbaar zijn met de gemeenschappelijke markt, zou zulks hem er niet van

⁽⁴⁾ Zie advies 32.371/VR, gegeven op 23 oktober 2001, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, DOC 50 1463/1) en advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50 774/10).

ontslaan de verplichting na te komen die is neergelegd in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag ⁽⁵⁾.

Wanneer de partijen bij het samenwerkingsakkoord concrete maatregelen zullen nemen, dient de procedure te worden gevolgd waarin het voormelde artikel 88, § 3, voorziet.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Zowel in het opschrift als in artikel 2 van het ontwerp moet het correcte opschrift van het samenwerkingsakkoord worden weergegeven.
2. De tekst van het voorontwerp van ordonnantie dient te worden vergezeld van een memorie van toelichting.

.....

⁽⁵⁾ Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83R, Rec., 1983 (2621), blz. 2627, § 12.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN, J. SMETS,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.873/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente, le 26 juillet 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet ordonnance "portant assentiment de l'accord de coopération du 30 mai 2005 relatif à l'économie plurielle conclu entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone", a donné le 18 août 2005 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'approuver l'accord de coopération du 30 mai 2005 relatif à l'économie plurielle entre l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone, qui fait suite à un précédent accord de coopération du 4 juillet 2000 ⁽¹⁾, amendé par deux avenants des 15 août 2002 et 12 février 2004.

Le chapitre premier de l'accord de coopération en fixe les objectifs généraux et le champ d'application. La notion d'économie plurielle est basée sur deux piliers : l'économie sociale et la responsabilité sociale de l'entreprise; les parties s'engagent à promouvoir l'économie sociale et à stimuler les synergies entre celle-ci et la responsabilité sociale des entreprises (article 1^{er}).

Le chapitre 2 contient les engagements communs des parties à l'accord, en synthèse:

- prendre les mesures nécessaires et libérer les moyens en vue du développement des deux piliers de l'économie plurielle (article 2);
- établir des objectifs opérationnels aussi bien quantitatifs que qualitatifs pour ces deux piliers (article 3);
- harmoniser au maximum les mesures fédérales, régionales et communautaires (article 4);
- créer immédiatement un Comité interministériel de concertation pour l'économie plurielle dont l'accord fixe la composition (article 5);

⁽¹⁾ Approuvé par le décret de la Région flamande du 8 décembre 2000.
Approuvé par la loi du 26 juin 2001.
Approuvé par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2001.
Approuvé par le décret de la Région wallonne du 18 juillet 2001.
Approuvé par le décret de la Communauté germanophone du 8 octobre 2001.

- renforcer les initiatives de l'économie sociale et, notamment, aboutir à la création d'au moins une coopérative d'activités par province (article 7);
- affecter des moyens financiers à la réalisation de ces objectifs (articles 8 et 9).

Le chapitre 3 contient les engagements propres de l'État fédéral en rapport avec l'exécution du précédent accord de coopération (article 11) et de nouveaux engagements, notamment:

- l'institution d'un organe de concertation structurelle compétent pour donner des avis sur la politique fédérale en matière d'économie sociale (article 12);
- le financement des coopératives d'activités durant la phase de démarrage d'un an (article 13);
- la modification du statut de la société à finalité sociale (article 14);
- l'adaptation de la législation et la création d'une structure d'appui en matière de marchés publics (articles 15 et 16).

Le chapitre 4 contient les engagements communs des Régions et de la Communauté germanophone ⁽²⁾, notamment:

- la poursuite des engagements pris dans le précédent accord de coopération du 4 juillet 2000 (article 17);
- la garantie de la continuité des coopératives d'activités au terme de la phase de démarrage d'un an (article 18);
- la recherche d'une solution structurelle à la problématique des services de proximité (article 19);

⁽²⁾ Dans la version française de l'accord, l'intitulé du chapitre 4 mentionne erronément "et des Communautés".

- l'élaboration, dans chaque Région, d'un plan d'action de soutien et de promotion de la responsabilité sociale des entreprises (article 20).

L'accord de coopération charge la Secrétaire d'État à l'Économie sociale de sa coordination et de sa gestion (article 22). Selon l'article 23, "Le présent accord de coopération entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005".

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

De nombreuses dispositions de l'accord de coopération contiennent des déclarations d'intention dont on n'aperçoit pas la réelle portée juridique. Le caractère extrêmement général des engagements souscrits par les parties à l'accord de coopération, ainsi que des notions d'"économie sociale", de "responsabilité sociale des entreprises" et de "services de proximité", rend difficile l'examen du texte, notamment du point de vue du respect des règles de répartition des compétences entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone. C'est lorsque des mesures concrètes seront adoptées que d'éventuels excès de compétence apparaîtront.

COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR RÉGIONAL

1. L'accord de coopération est conclu entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone qui, en ce qui concerne sa sphère de compétence territoriale, exerce les compétences de la Région wallonne relatives à la politique de l'emploi visée à l'article 6, § 1^{er}, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il en résulte qu'en dépit de la définition très générale et large de la notion d'économie plurielle qui, sur certains points, se rattache également aux compétences communautaires et malgré le renvoi dans le deuxième alinéa du préambule de l'accord de coopération à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 et dans l'article 4 de l'accord de coopération même, à des mesures communautaires qui seront éventuellement prises, les éléments des initiatives à développer conjointement ne peuvent concerner que les compétences de l'autorité fédérale et des Régions.

2. À l'article 4 de l'accord de coopération, les mots "et communautaires" doivent être omis. En effet, l'accord de coopération soumis à assentiment ne concerne que des matières fédérales et régionales et non des matières communautaires.

Il en résulte que l'accord de coopération ne concerne pas les compétences communautaires dont l'exercice a été transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française ⁽³⁾ en matière de "reconversion et [de] recyclage professionnels, à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise" (article 4, 16°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. L'articulation entre l'accord de coopération soumis à assentiment et l'accord de coopération du 4 juillet 2000 "entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale" manque de clarté.

Dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Région flamande (38.587/VR/V) il est précisé que "het samenwerkingsakkoord (...) de verlenging (is) van het Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie van 4 juli 2000 dat voor de periode van de vorige Vlaamse en Federale legislatuur werd afgesloten" et dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi (38.688/VR/V) : "Le présent accord de coopération poursuit les efforts et les engagements, tels que formulés dans l'accord de coopération du 4 juillet 2000 entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'Économie sociale". De même, l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même accord de coopération (dossier 38.634/VR/V) précise: "Un premier accord de coopération a été conclu de 2000 à 2004".

⁽³⁾ Cette dernière n'est d'ailleurs pas partie à l'accord de coopération.

Or :

- 1° si les dispositions de l'accord de coopération du 4 juillet 2000 précité relatives au financement, à savoir les articles 8 et 9, étaient limitées dans le temps, de même que l'article 11, il n'en est pas de même pour l'ensemble de l'accord qui ne semble donc pas venu à échéance;
- 2° les articles 11 et 17 de l'accord de coopération soumis à assentiment disposent que les parties s'engagent à remplir davantage leurs engagements respectifs tels qu'ils figurent dans l'accord de coopération du 4 juillet 2000 précité, ce qui implique, logiquement que cet accord soit encore en vigueur.

L'on remarquera également que l'accord de coopération soumis à assentiment contient un grand nombre de dispositions qui figurent dans celui du 4 juillet 2000, précité, mais n'abroge pas ce dernier.

En conclusion, l'accord de coopération doit être revu afin de régler d'une manière claire et précise son articulation avec l'accord de coopération du 4 juillet 2000, précité.

2. Il est renvoyé à l'observation 2 relative à la compétence du législateur régional.

3. L'article 7, § 8, de l'accord de coopération dispose:

"Les parties contractantes s'engagent à aboutir à une extension du nombre de coopératives d'activités à un moins 1 par province. Une réglementation d'agrément structurel pour les coopératives d'activité sera élaborée".

L'article 13, § 1^{er}, du même accord prévoit que:

"L'État fédéral assurera le financement des coopératives d'activité visées à l'article 7, § 8, du présent accord de coopération durant la phase de démarrage d'un an. L'État fédéral se concertera avec l'entité fédérée concernée au sujet des initiatives à lancer".

.../...

L'article 18 complète ces dispositions ainsi:

"Les Régions et la Communauté germanophone s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à garantir la continuité des coopératives d'activités visées à l'article 7, § 8, du présent accord de coopération au terme de la période d'un an prévue à l'article 13, § 1^{er}, de ce même accord de coopération".

L'accord de coopération ne définit pas les "coopératives d'activités". Il s'agit cependant de personnes morales qui s'inscrivent dans le cadre plus général de l'économie sociale que l'article 1^{er}, § 2, 1^o, alinéa 2, de l'accord de coopération décrit dans les termes suivants:

"Les initiatives et entreprises d'économie sociale produisent des biens ou livrent des services qui sont mis sur le marché, pour lesquels un prix est payé, et pour lesquels des besoins et une clientèle existent. Elles ont des objectifs de continuité, de rentabilité et de développement durable".

Cette description est celle d'une organisation économique de marché dont les agents économiques sont des entreprises. Or, si l'article 7, § 8, précité, détermine un objectif global pour les parties contractantes, à savoir aboutir à la création d'au moins une coopérative d'activités par province, par contre, l'article 13, § 1^{er}, charge seul l'État fédéral de financer pendant un an, c'est-à-dire pendant la phase de démarrage, des coopératives d'activités, les Régions et la Communauté germanophone n'intervenant "dans le cadre de leurs compétences respectives" qu'au terme de cette période de démarrage.

Les articles 13, § 1^{er}, et 18, précités, s'exposent à critique au regard des compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions en matière d'économie. En effet, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes en matière de politique économique, ce qui inclut les aides à la création et au développement des entreprises.

Or, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de

.../...

ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁽⁴⁾.

Quoi qu'il en soit, l'État fédéral ne peut financer un mécanisme qui serait constitutif d'une aide à la création et au développement d'entreprises économiques. Après la phase de démarrage, la Communauté germanophone ne peut davantage prendre le relais dans une matière où elle n'est pas compétente.

En conclusion, il y a lieu d'omettre l'article 13, § 1^{er}, et de revoir l'article 17 afin de prévenir tout excès de compétence de la part des parties à l'accord de coopération.

Enfin, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, il appartient à la Commission européenne et pas à l'État membre de juger si, en définitive, il est question ou pas de mesures d'aide au sens du Traité CE, et si ces mesures sont compatibles avec le marché commun. Même si l'État membre estimait que les mesures envisagées sont compatibles avec le marché commun, cela ne le dispenserait pas de respecter l'obligation inscrite à l'article 88, § 3, du Traité CE ⁽⁵⁾.

Lorsque des mesures concrètes seront prises par les parties à l'accord de coopération, il y aura lieu de respecter la procédure prévue à l'article 88, § 3, précité.

⁽⁴⁾ Voir l'avis 32.371/VR, donné le 23 octobre 2001, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B (Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1463/001) et l'avis 31.341/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet devenu la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, 2000-2001, DOC 50 0774/010).

⁽⁵⁾ Cour de Justice, ordonnance du 20 septembre 1983, Commission/France, 171/83 R, Rec., 1983 (2621), p. 2627, § 12.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ORDONNANCE

1. Tant l'intitulé que l'article 2 du projet doivent énoncer l'intitulé correct de l'accord de coopération.

2. Le texte de l'avant-projet d'ordonnance doit être accompagné d'un exposé des motifs.

La chambre était composée de

Messieurs	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	L. HELLIN, J. SMETS,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE